

Naar een betere beoordeling van ontwikkelingsprojecten

De kwaliteit van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking staat al enkele maanden ter discussie. De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) bekritiseert de uitbesteding aan commerciële bedrijven, wetenschappers bepleiten een andere aanpak waarbij de een meer nadruk op projecthulp wenst en de ander voor projecthulp kiest, en in de media wordt zelfs openlijk getwijfeld aan het nut van ontwikkelingssamenwerking. Voordat we ons afvragen hoe het nu verder moet, dient eerst de vraag aan de orde te komen of ontwikkelingsprogramma's wel op de juiste wijze beoordeeld worden en of wel een nieuw beleid mag worden gebaseerd op de conclusies.

Er schort nogal wat aan de wijze van beoordeling. Ten eerste blijkt dat lange-termijn-effecten van ontwikkelingsprogramma's nauwelijks gemeten worden. Er is behoefte aan successen op korte termijn om de besteding van aanzienlijke hoeveelheden geld te kunnen rechtvaardigen. De nadruk komt daardoor op korte-termijn-evaluaties te liggen. Omdat ontwikkeling nu eenmaal een kwestie van lange adem is vallen korte-termijn-evaluaties vaak onverdiend negatief uit.

Ten tweede kan worden geconstateerd dat ontwikkelingsprogramma's uitsluitend beoordeeld worden alsof ze op zichzelf staan. Het cumulatieve effect van allerlei naast elkaar lopende projecten en 'spontane' ontwikkelingen in dezelfde streek komt nauwelijks aan de orde.

Ten derde wordt vrijwel nooit nagegaan wat het effect is op de houding van de plaatselijke bevolking; terwijl participatie van die zelfde bevolking tot het hoogste goed in de ontwikkelingssamenwerking is verheven.

Dit pleidooi voor een correctere wijze van beoordeling van ontwikkelingsprojecten komt in eerste instantie voort uit een uitgebreid onderzoek naar de lokale effecten van overheidsactiviteiten en ontwikkelingssamenwerking in het noorden van het Westafrikaanse Togo¹. De ontwikkelingsprogramma's in dat gebied komen voor het grootste deel uit de kokers van de Franse Fond d'Aide et de Coopération (FAC), de Wereldbank, het Europese Ontwikkelingsfonds, de Food and Agricultural Organization (FAO) en de Togolese overheid.

Zij worden daarbij geadviseerd door een keur van Europese en Amerikaanse consultancy-bureaus. De conclusies uit dit onderzoek gelden echter ook voor veel andere ontwikkelingsprogramma's.

Lange-termijn-evaluaties

Doorgaans wordt het succes van ontwikkelingsprojecten afgemeten aan de mate waarin de doelstellingen bereikt zijn. Voor plattelandsprojecten houdt dat in dat gekeken wordt naar het areaal dat met nieuwe gewasvariëteiten is beplant, de hoeveelheid kunstmest die is afgezet, hoeveel osseploegen en irrigatiepompen er al dan niet op krediet zijn verkocht, met hoeveel ton de produktie is gestegen, hoeveel boeren participeren en (voor Nederlandse ontwikkelingsprojecten een verplicht nummer) of die boeren tot de allerarmste doelgroep behoren.

Zo kunnen verschillende opeenvolgende projecten geëvalueerd worden. Sommige hebben wat meer succes en andere bijna niet. Daarbij moet wel bedacht worden dat ambitieuze doelstellingen, soms zelfs op het onrealistische af, geen onbekend verschijnsel zijn in ontwikkelingsprogramma's. Ze dienen om een sceptische overheid of donororganisatie over de streep te trekken of juist om aan een lokale bevolking te tonen dat het dit keer menens is. Maar papieren doelstellingen krijgen ten slotte ook hun eigen dynamiek en worden vervolgens als maatstaf gebruikt om resultaten te beoordelen. Die vallen dan al gauw tegen.

Opvallend is ook, dat door het gebrek aan kennis over voorgaande projecten, nieuwe projecten vaak in dezelfde fouten vervallen. Wat dat betreft lijken ontwikkelingsprojecten zich vaker aan een en dezelfde steen te stoten dan ezels. Boeren wordt geadviseerd om coöperaties te vormen zonder na te gaan waarom die in een eerdere periode onvoldoende van de grond kwamen. Hetzelfde gewas wordt weer opnieuw geïntroduceerd terwijl niet is uitgezocht waarom de introductie in het verleden een fiasco werd; sterker nog men is soms niet eens op de hoogte van eigen co's uit het verleden.

Lange-termijn-evaluaties kunnen dat voorkomen. De praktijk van ontwikkelingsprogramma's in de derde wereld is inmiddels lang genoeg om dergelijke evaluaties mogelijk te maken. Zo kunnen bij voorbeeld de huidige plattelandsprogramma's in Afrika beschouwd worden als opvolgers in directe lijn van de programma's uit de laat-koloniale periode. Daarmee is nog niet gezegd dat er niets nieuws onder de zon is, maar wel dat de praktijk van plattelandsontwikkeling al 35 jaar oud is. Lange-termijn-evaluaties van dergelijke programma's zijn dus heel goed mogelijk en kunnen behulpzaam zijn bij het voorkomen van mislukkingen.

Uit lange-termijn-evaluaties zal ook blijken dat er wel degelijk verbeteringen kunnen zijn opgetreden, die bij de gebruikelijke evaluaties van projecten over perioden van 5 à 10 jaar niet worden opgemerkt. Een treffend voorbeeld daarvan levert de ontwikkelingspraktijk in Noord-Togo. Daar zijn de geïsoleerde projectevaluaties volledig voorbijgegaan aan de forse rendementsstijgingen van de laatste 25 jaar in de voedsellandbouw. De stijging werd vooral veroorzaakt door de toepassing van kunstmest en door anti-schimmelbehandeling van zaden en intensievere methoden van wieden en grondbewerking. Dat waren bij uitstek zaken waarmee de boeren bekend zijn geraakt dank zij de opeenvolgende agrarische projecten. De effecten ervan blijken pas op lange termijn merkbaar te worden en in de cijfers terug te vinden. Ze kunnen echter zonder meer bijgeschreven worden op het conto van die projecten.

Streekevaluaties

Een tweede bezwaar tegen de gebruikelijke wijze van evalueren van ontwikkelingsprojecten is de beperking tot één project of één projectorganisatie, terwijl voorbij wordt gegaan aan het cumulatieve effect dat naast elkaar lopende projecten en 'spontane' ontwikkelingen in een streek hebben.

Een evaluatie per streek kan niet alleen onderbelichte successen blootleggen, maar ook duidelijk maken dat sommige successen wegvallen tegen andere ontwikkelingen. Produktieverhoging en rendementsverbeteringen van voedselgewassen kunnen wegvallen tegen versnelde bevolkingsgroei vanwege een succesrijk gezondheidsprogram-

1. Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap/Instituut voor Sociale Geografie Universiteit van Amsterdam, *Overheid en regionale integratie van de savanne in Togo 1885-1985. Infrastructuur, marktintegratie, arbeidsmigratie en de lokale bestaanswijze*, Nederlandse Geografische Studies, nr. 79, Amsterdam, 1988.

ma. De inkomens noch de voedselsituatie verbeteren in dat geval (er kan zelfs sprake zijn van een verslechtering) maar dat neemt niet weg dat er zowel in de produktiesfeer als in de gezondheidszorg prestaties van formaat zijn geleverd. Zo zijn bij voorbeeld de inkomens en de voedselsituatie in Noord-Togo ondanks de bovengenoemde forse rendementsverhogingen en ondanks toegenomen commercialisering weinig verbeterd. Dat had te maken met een snelle bevolkingsgroei, die een groei van inkomen en voedsel per hoofd van de bevolking blokkeerde. Maar er is aan de andere kant ook geen sprake van een verslechtering en dat moet in dit deel van Afrika met zijn voortdurend terugkerende hongersnoden juist positief worden beoordeeld.

Streekevaluaties kunnen met andere woorden de projectresultaten in een ruimere context plaatsen. Inkomensgroei door succesvolle agrarische commercialisering kan ook wegvallen tegen een inkomensdaling omdat arbeidsmigranten uit de streek om politieke of economische redenen er minder dan voorheen in slagen elders wat bij te verdienen. De rol van arbeidsmigratie is sowieso een verwaarloosd aspect in de evaluaties, maar dit voorbeeld herinnert ons er nog eens aan dat de regionale context soms niet te nauw kan worden opgevat. Als het om inkomstenvererving gaat zal de lokale bevolking de aantrekkelijkheid van een project niet alleen afwegen tegen andere inkomensmogelijkheden in de regio, maar soms ook tegen mogelijkheden in gebieden ver over de grens waar arbeidsmigranten naar toe trekken.

Ten slotte zullen streekevaluaties duidelijk het gebrek aan coördinatie tussen verschillende ontwikkelingsorganisaties aantonen. De ene organisatie assisteert in het kader van de stimulering van de zelfwerkzaamheid de bevolking slechts bij het graven van waterputten en vraagt onder het motto dat geen cadeaus worden uitgedeeld zelfs nog een financiële bijdrage voor de levering van cement. Een andere organisatie boort echter in naburige dorpen met groot materieel waterputten en levert ze compleet met pomp gratis af. Dat plaatst de lokale bevolking voor raadsels en veroorzaakt wrijving. Coördinatie zou afgedwongen moeten worden door de lokale overheden maar die zijn helaas dikwijls te zwak om tegenwicht te geven.

Participatie van de bevolking

Overheden hebben geen traditie in samenwerking met de plattelandsbevolking; ze zijn gewend hun maatregelen aan de bevolking op te leggen. In

het koloniale verleden vond dat zijn uitdrukking in dwangarbeid aan wegen of verplichte verbouw van gewassen waarmee belasting moest worden betaald. De overheid is nu nog steeds gewend om gebruik te maken van de arbeid van de dorpelingen. Het heet nu geen belastingarbeid meer maar 'participatie van de bevolking in het ontwikkelingsproces' of 'zelfhulp'. Voor de wegenbouw die nu met machines wordt uitgevoerd is geen lokale arbeid meer nodig. Maar voor de bouw van de woning van de landbouwvoorlichter, het magazijntje van het project, de school en de waterput wordt het dorpshef nog steeds gevraagd om de bewoners op te roepen om op een bepaalde tijd aanwezig te zijn. Ze moeten dan stenen voor de fundering hakken, zand en water uit de rivier halen en cement aanmaken; met andere woorden onder leiding van een metselaar en een timmerman van het project het karwei uitvoeren. Soms is het niet het project dat formeel om arbeidsinzet vraagt, maar de partij. Dan is het trouwens toch weer het dorpshef in zijn functie van plaatselijke voorzitter van de partij die de basiscellen oproept om mensen te sturen.

Veel ontwikkelingsorganisaties behoren niet tot de overheid, maar werken wel met of via de overheid. En ook al werken ze los van de overheid, de aard van hun activiteiten vertoont overeenkomsten. Ze worden door de lokale bevolking daarom vaak als een verlengstuk van de overheid beschouwd.

De hierboven aangehaalde arbeidsinzet verschilt duidelijk van de dwangarbeid uit de koloniale tijd. De omstandigheden waaronder de arbeid geleverd wordt zijn lang zo slecht niet als vroeger en soms is er aan het einde van het karwei zelfs een voedseluitdeling. Ontegenzeggelijk komt de arbeid direct ten goede aan het lokale voorzieningenniveau en draagt het bij voorbeeld bij aan betere onderwijsmogelijkheden, verbetering van de agrarische produktie of de drinkwatervoorziening en dus aan betere levensomstandigheden. Maar daarmee gaat in de dorpen nog niet het idee leven dat de voorzieningen niet alleen voor maar ook van de gemeenschap zijn. Men beschouwt in het algemeen alles als overheidsbezit en men houdt de overheid, casu quo de projectleiding, ook verantwoordelijk voor het wel en wee ervan. Onderhoudswerkzaamheden worden daarom zelden op initiatief van de lokale bevolking uitgevoerd, maar pas als de overheid met een nieuw arbeidsmobilisatievoorstel komt en de middelen ter beschikking stelt.

Door een gebrek aan informatie over langere termijn, met andere woorden door een gebrek aan historisch inzicht, starten ontwikkelingsorganisaties en ontwikkelingswerkers, bezielde van hun doel en overtuigd van de juistheid van

hun aanpak, zich blind op de grote aantallen dorpelingen bij hun vergaderingen en velddemonstraties. Zij schatten daardoor het succes van hun acties te hoog in. In feite gaat het om een bevolking die al decennia lang eraan gewend is om opgetrommeld te worden en uit lijfsbehoud de schijn ophoudt. In wezen is ze zeer sceptisch over het directe nut van de gevraagde inspanning of de voorgestelde aanpak en is ze zeer terughoudend om de verantwoordelijkheid over te nemen. De projectleiding staat dan ook voortdurend voor raadsels en frustraties als er geen werkelijke betrokkenheid blijkt te bestaan. Dat is een van de redenen dat een moeizaam opgebouwde structuur als sneeuw voor de tropenzon verdwijnt als het project afloopt.

De in de koloniale periode gevormde boerenstrategie van schijnbare welwillendheid en feitelijke onverschilligheid of zelfs onwil, is dus nog steeds actueel. De strategie is gevormd in een lange confrontatie met een overheid die niet het boerenbelang maar het eigenbelang op het oog had. Ze is echter met name voor ontwikkelingswerkers een bron van misrekening bij de bepaling van de effectiviteit van hun projecten.

Dat neemt niet weg dat van land tot land, van streek tot streek en zelfs van plaats tot plaats aanzienlijke verschillen kunnen bestaan in de houding van de bevolking. Zelfs in dezelfde streek vindt men dorpen die al veel langer onder overheidscontrole staan dan andere of waar veel slechtere ervaringen met ontwikkelingsprojecten zijn opgedaan dan elders. Dat leidt er toe dat op relatief korte afstand van elkaar de interesse in een project sterk kan verschillen. Dat maakt een inventarisatie van lokale ervaringen onontbeerlijk voor een goede projectevaluatie en -planning.

Slot

Bij de opzet van nieuwe ontwikkelingsprogramma's dient niet alleen maar geleerd te worden van vorige programma's. Er moet juist meer nadruk komen te liggen op het verkrijgen van een compleet beeld van de ontwikkelingen in een streek en de plaats van alle ontwikkelingsprojecten daarin. Zo kan ook voorkomen worden dat verschillende organisaties elkaar keer op keer in de wielen rijden of onafhankelijk van elkaar het wiel uitvinden. Met een variant op de stelling dat het stuwmeer van ontwikkelingsgelden moet terugkeren om bestedingsdruk te voorkomen, zou gepleit kunnen worden voor de vorming van een stuwmeer van kennis en ervaring in de programmaregio's. Wat in dit verband tegenwoordig door regionale planningsinstanties wordt gepresteerd

steekt erg mager af bij wat in werkelijkheid nodig is.

Ten slotte moeten de ervaringen van de lokale bevolking worden onderzocht. Terwijl ontwikkelingswerkers elkaar aflossen blijven kleine boeren en krottenwijkbewoners zitten. Zij zijn de enigen die ervaring op ervaring stapelen en daardoor ook steeds kritischer ten opzichte van nieuwe projecten worden.

Voordat nieuw ontwikkelingsbeleid wordt geformuleerd dient daarom eerst

een correcte beoordeling van ontwikkelingsprojecten tot stand te worden gebracht. Dat is de eerste stap naar een kwaliteitsverbetering van de ontwikkelingssamenwerking.

Leo de Haan

Dr. L.J. de Haan is ontwikkelingsgeograaf en als universitair hoofddocent verbonden aan het Instituut voor Sociale Geografie van de Universiteit van Amsterdam.

Technologiebeleid

H. Schenk (red.): Industrie- en technologiebeleid. Wolters-Noordhoff, Groningen, 1987.

Soms komen er boeken uit, waarbij men zich afvraagt waarom een dergelijk boek niet eerder is verschenen. De relevantie van het onderwerp, de wijze van behandeling en de bruikbaarheid voor onderwijs- of onderzoeksdoeleinden zijn dan de argumenten die tot een dergelijk oordeel kunnen voeren. Het boek *Industrie- en technologiebeleid* onder redactie van Hans Schenk behoort ongetwijfeld tot die selecte groep.

Het boek bevat naast een woord vooraf tien hoofdstukken. De eerste drie behandelen globaal de theorie en praktijk van de industriepolitiek, toegespitst op de Nederlandse situatie. De Jong beschrijft waarom voor de overheid slechts een zeer beperkte rol is weggelegd in de industriepolitiek. Wasenberg daarentegen suggereert een andere invulling van de betrekkingen tussen overheid en bedrijfsleven (terzijde zij opgemerkt, dat dit hoofdstuk een prachtige titel heeft: "Bij het scheiden van de overheid leert men de markt kennen"). Dankbaar komt op basis van een analyse waarin het economische, sociologische en historische perspectief van innovatiebeleid belicht worden, tot een soortgelijk oordeel. Dit wijde perspectief laat beter uitkomen welke obstakels opgeworpen kunnen worden voor belanghebbenden (werknemers, werkgevers, overheden, instituties) om noodzakelijke veranderingen af te remmen of tegen te houden.

Vervolgens treft de lezer vier landenstudies aan over de industriepolitiek in respectievelijk Frankrijk (van Groenewegen), Groot-Brittannië (van Huiskamp), de Bondsrepubliek (van Dankbaar) en Japan (van Schenk). Deze hoofdstukken, kort, goed gedocumenteerd en inzichtgevend, bieden de mogelijkheid om het beleid in deze landen te vergelijken met dat van Nederland. De keuze van de landen is in zoverre te

betreuren dat ze alle vier qua bevolking, oppervlakte en bruto nationaal produkt, tot de grotere gerekend kunnen worden. Voor Nederland zou wellicht een beschrijving van de situatie in Denemarken, Zweden, Zwitserland en/of Oostenrijk relevanter zijn geweest.

Het derde gedeelte, ten slotte, tracht bouwstenen aan te dragen voor een vernieuwd Nederlands respectievelijk Europees technologiebeleid. Het hoofdstuk van Zegveld komt tamelijk ongeïnspireerd over. Interessanter is de bijdrage van Pelkmans over de mogelijkheden van een Europees industriebeleid voor geavanceerde industrieën. Pelkmans concludeert dat de huidige problemen niet zozeer liggen bij een te ingrijpende of juist ontbrekende industriepolitiek, maar bij de onvoltooide integratie op de produktmarkten. Met dit laatste doelt Pelkmans op de mate van vrije toegang en onvervalste mededinging, alsmede op voldoende technische harmonisatie op deze markten. Ook ontheffingen van het verbod op restrictieve samenwerkingsvormen tussen ondernemingen zijn hier van belang. Terecht merkt Pelkmans op dat het proces naar Europa 1992 een voorname stok achter de deur vormt die de concurrentiepositie van de Europese Gemeenschap in gunstige zin kan doen veranderen, doordat het de nodige structurele veranderingen bevordert, de groei aanwakkert en de kwaliteit – en wellicht zelfs de kwantiteit – van de beschikbare arbeidsplaatsen verhoogt.

De vraag rest: welke ontwikkelingen voorziet men voor Nederland, welke beleidsopties worden voor ons land aangedragen? Daarvoor kan men te rade gaan bij het hoofdstuk van Schenk en Kamann: "Naar een ruimtelijk georiënteerd specifiek technologiebeleid". Hun betoog start met een evaluatie van het hier te lande gevoerde industrie- en techno-

logiebeleid. Een beperking van de keuze tot enerzijds een generiek financieel-gefixeerd beleid en anderzijds een specifiek centralistisch beleid leidt volgens de auteurs tot een patstelling. Beide opties zijn minder verkieslijk. Een mogelijk alternatief zou kunnen zijn aandacht te geven aan de vraagzijde, om aldus het investeringsgedrag van ondernemers te beïnvloeden. Deze weg wordt echter niet begaanbaar geacht.

Meer mogelijkheden ziet men in een taak, die omschreven wordt als informatiemakelaardij: het vergaren, groeperen en ter beschikking stellen van informatie aan belangstellende bedrijven. Juist op het terrein van diffusie van technologie liggen er voor een actieve overheid belangrijke mogelijkheden. Om dit op korte termijn mogelijk te maken, zou de overheid, als een actieve, zelfstandige marktpartij kunnen optreden, gebruik makend van het instrument van de overheidsinvesteringen. Met die overheidsinvesteringen blijft het in Nederland sinds 1970 de verkeerde kant te zijn opgegaan; in procenten van het bnp daalden ze van 4,4 in 1970 tot 2,2 in 1985. Sindsdien heeft er geen herstel plaatsgevonden. Overigens moet worden opgemerkt dat andere landen een zelfde ontwikkeling hebben doorgemaakt. De Bondsrepubliek vertoont een vergelijkbare ontwikkeling. Japan scoort daarentegen steeds hoger: in 1985 ruim 7 procent! De rol van marktpartij zou de overheid niet op centraal, maar juist op regionaal niveau dienen te spelen. De overheid kan daar samen met het lokale bedrijfsleven infrastructurele projecten opzetten, die aansluiten bij de eigen mogelijkheden en behoeften van het bedrijfsleven in die regio. Door de aandacht te concentreren op een of twee projecten wordt versplintering van de beschikbare middelen voorkomen. De lezer blijft na afloop van het met wel erg veel aplomb geschreven betoog wel met de vraag zitten of dit nu de oplossing is waarop Nederland zit te wachten, en of de voorgestelde, tamelijk complexe, institutionele vormgeving wel werkbaar is.

Het eindoordeel blijft echter onverminderd positief. De redacteur is er met de auteurs, hoe verscheiden soms ook in hun opvatting, in geslaagd een uitstekend produkt op de markt te brengen, waarvoor ook zonder overheidsinvesteringen een markt zal blijken te bestaan. Het boek leest prettig. Het kan met vrucht worden gebruikt in het onderwijs alsook in de beleidsvoorbereiding. Voor geïnteresseerde buitenstaanders geeft het veel informatie over een complexe, politiek zeer relevante materie. Een produkt kortom, met gunstige produktlevenscyclusperspectieven, ook op de langere termijn.

C. van Paridon